

Cyntia Maria Martins Santos

**A cooperação internacional do Supremo Tribunal Federal no
contexto da integração sul-americana**

Monografia apresentada como requisito
parcial para a obtenção do título de
Especialista em Relações Internacionais
pela Universidade de Brasília.

Universidade de Brasília

Orientador: Prof. Dr. Eitii Sato

Brasília/2012

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

RESUMO

Críticos afirmam que a demora na consolidação da integração na América do Sul se deve à limitação do processo às áreas econômica e comercial, pouco envolvendo outros setores da sociedade. Visando exercer um papel mais ativo no processo integrador, os Poderes Judiciários dos países do MERCOSUL e associados buscam fortalecer as relações entre seus órgãos, por meio de ações de aproximação, como a diplomacia judicial e os programas de intercâmbio. O Supremo Tribunal Federal, no Brasil, desenvolve várias iniciativas com o objetivo de compartilhar com os sistemas judiciários vizinhos seu modo de administração da justiça.

ABSTRACT

Critics say that the delay in the consolidation of the integration in South America is due to the limitation of the process to the economic and commercial areas, with little involvement of others sectors of society. Aiming at playing a more active role in the integration process, the Judiciaries of MERCOSUR and associate countries seek to strengthen the relationship among their bodies, by means of actions of approximation, as the judicial diplomacy and interchange programs. The Supreme Federal Court, in Brazil, is undertaking several initiatives aiming at sharing its style of administration of justice with its neighbors.

SUMÁRIO

I.	INTRODUÇÃO	4
II.	ORIGENS, EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS FUTURAS DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	4
2.1.	Elementos impulsionadores dos processos de integração	4
2.2.	Objetivos propostos ao longo das diferentes fases de integração	9
2.3.	Desafios enfrentados e soluções propostas para a integração futura	12
III.	A COOPERAÇÃO HORIZONTAL BRASILEIRA	14
3.1.	Cooperação internacional – conceito e breve histórico	14
3.2.	O papel do Brasil na cooperação sul-sul	18
IV.	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ÁREA JUDICIÁRIA – O CASO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	21
4.1.	O Poder Judiciário e as relações internacionais	21
4.2.	A Assessoria de Assuntos Internacionais do Supremo Tribunal Federal	24
4.3.	Diplomacia judicial	26
4.4.	Programas de intercâmbio	30
V.	CONCLUSÃO	34
VI.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

I. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é relatar a contribuição do Supremo Tribunal Federal para a promoção da integração regional por meio do adensamento das relações entre os sistemas judiciários mercosulinos. Para tanto, busca-se contextualizar suas ações como decorrência do processo integracionista sul-americano e da tradição da cooperação internacional brasileira.

A primeira parte do trabalho enfoca as origens e a evolução da integração sul-americana, quais foram seus elementos impulsionadores e os objetivos perseguidos. Refere-se brevemente aos desafios enfrentados ao longo do processo.

A segunda parte cuida de delinear o perfil brasileiro quando buscar cooperar com outros países, visando esclarecer o papel que o Brasil estabeleceu para si.

Por fim, analisa o crescente papel do Poder Judiciário nas relações internacionais e as ações levadas a cabo pelo Supremo Tribunal Federal com vistas ao fortalecimento do diálogo regional entre os operadores do direito e à transferência de boas práticas.

II. ORIGENS, EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS FUTURAS DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

2.1. Elementos impulsionadores dos processos de integração

Os ibero-americanos do início do século XIX ouviram os primeiros clamores por integração da voz dos paladinos da liberdade e da independência das colônias em relação às metrópoles europeias. Já naquela época, o inimigo comum uniu povos na defesa dos ideais pan-americanistas bolivarianos, resultando no fim da colonização espanhola na América e dando início às jovens repúblicas latino-americanas.

Naquela ocasião, ainda que houvesse dificuldades à concretização dos ideais bolivarianos, foi proposta a implantação de soberanias temperadas por

interesses comuns supranacionais, regulamentados por acordos de comércio, bem como por meios de se evitar a guerra, de superar os conflitos de fronteira, de uniformizar o direito público e de conciliar os litígios por arbitramento, o que representaria um verdadeiro direito internacional americano, conforme lição de CERVO e BUENO (2010, p. 142). Porém, o elemento impulsionador era a necessidade de assegurar os Estados hispano-americanos contra tentativas espanholas de reconquista, interesse não partilhado por Brasil, Argentina e Estados Unidos. A proposta não vingou, mas plantou-se o germe do ideal integracionista, abrindo caminho para o pan-americanismo que iria florescer ao fim do século, agora liderado pelos projetos dos Estados Unidos.

Arredio durante o império, foi apenas com o advento da república que o Brasil modificou sua postura e passou a participar mais ativamente nos processos decisórios regionais, abandonando a atitude considerada ativa e isolacionista. Além das mudanças internas, à época da I Conferência Pan-Americana (1889), o ambiente externo também havia mudado. Os Estados Unidos, antes também pouco interessados na política regional, imprimiram novo rumo à visão de integração, buscando fazer dele um instrumento de desenvolvimento do seu capitalismo, que exigia a criação de uma estrutura de comércio, telecomunicações, transportes e de finanças mais avançada na região. A esse estímulo econômico, o Brasil respondeu com maior firmeza, passando a alinhar-se com a grande potência hemisférica e adotando a vertente estadunidense do pan-americanismo, como relatam CERVO e BUENO (2010, p. 144).

De acordo com Villafañe, dois cenários conviviam nas primeiras décadas do Brasil República: um sistema americano, comandado pelos Estados Unidos; e um subsistema sul-americano, criado pela aproximação entre Argentina, Brasil e Chile (2005, p. 4). Mais preocupados com seus interesses econômicos e com a ampliação de sua área de influência, os Estados Unidos adotaram o corolário Roosevelt, transformando o conceito monroísta de proteção do hemisfério contra agressões extracontinentais na tarefa de garantir que os povos menos competentes do continente americano mantivessem seus compromissos em dia. Dada a fraqueza e falta de coesão dos países hispânicos naquele momento, não foi possível enfrentar a

nova potência, que seguiu seu rumo pouco complacente com os vizinhos, esfriando mais e mais o ideal pan-americanista. Por sua parte, o Brasil se via travando uma disputa com a Argentina pela preponderância política e militar no Cone Sul (VILLAFANE, 2005, p. 6).

No contexto do pós-Segunda-Guerra, a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, rendeu aos Estados Unidos a segurança estratégico-militar que buscavam para o continente em face da Guerra Fria, que se tornava uma importante condicionante da ordem internacional. Em troca, prometeram assistência técnica e militar aos países latino-americanos, em vez da ajuda econômica que estes requeriam. Para Villafañe, essa frustração aproximou o Brasil dos demais países latino-americanos (2005, p. 11), mas não significou abandono total do alinhamento aos Estados Unidos, ainda que esse país estivesse mais voltado para seu plano de projeção global. A relativa marginalização favoreceu a consolidação da identidade comum dos países latino-americanos, que teve como marco a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em 1949.

Foi somente em 1958 que o pan-americanismo reacendeu-se, por força da proposta formulada pelo presidente brasileiro Juscelino Kubistchek ao homólogo estadunidense, na qual argumentava que o desenvolvimento e o fim da miséria seriam as maneiras mais eficazes de se evitar a penetração de ideologias estranhas no continente. A Operação Pan-Americana (OPA), como ficou conhecida essa iniciativa, demonstrou o quanto os Estados Unidos haviam abandonado os vizinhos em razão da concentração de energias em outros continentes e teve como resposta imediata a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para financiamento de projetos de desenvolvimento e assistência técnica. Além disso, resultou na criação, em 1960, da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), visando a ampliação do intercâmbio comercial, o aumento da produção e a substituição de importações de países não membros; e no lançamento da Aliança para o Progresso, de 1961, já como resposta dos Estados Unidos à crise cubana. Novamente a percepção de um inimigo externo comum, agora o comunismo, fazia brotar os ideais integracionistas, reforçando a perspectiva que via a união como blindagem contra

problemas exógenos, e não como recurso prioritariamente destinado ao progresso comum.

É em razão da criação da ALALC em 1960 que, em 2010, se comemoraram os 50 anos do processo de integração latino-americana. Mas alguns autores consideram que o marco historicamente consistente para o início da integração sul-americana, tal qual concebida nas décadas iniciais do século XXI, é o Encontro de Uruguaiana, entre os presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi, em 1961, que buscavam avanços na integração econômica regional, tendo por princípio a articulação entre Brasil e Argentina. Segundo Vidigal, foi o primeiro momento no qual, além do estabelecimento de um sistema de consultas recíprocas, vislumbrou-se a integração econômica em sentido amplo, em um horizonte definido, a América do Sul (VIDIGAL, p. 3). A importância da relação entre os dois países-chave da região para o processo de integração seria conhecida como “relações em eixo” e indicava que a cooperação entre países centrais era fundamental para o funcionamento do bloco, segundo CERVO e BUENO (2010, p. 512). Com idas e vindas, foi o gradual fortalecimento da amizade entre Brasil e Argentina que permitiu o avanço no processo integrador.

A partir da criação da ALALC, tentou-se dar ao processo de integração um caráter mais institucionalizado. Vários organismos foram criados, seja para atingir metas específicas, seja para substituir antecessores que fracassaram em seus objetivos. O Pacto Andino foi criado em 1969 e depois transformado em Comunidade Andina (CAN), a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980 e esta forneceu as bases para a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991.

Durante a Guerra Fria, em razão de os Estados Unidos considerarem como sua área de influência todo o continente, mas em especial a América Central e o Caribe, os processos de integração desse período tiveram âmbito mais restrito, limitando-se a alguns países da América do Sul e abandonando o ideário de envolver todo o continente. Tiveram também forte viés econômico, buscando o desenvolvimento nacional. No entanto, a retórica pan-americanista dos Estados Unidos foi enfraquecida por eles mesmos, que, em desacordo ao estabelecido no

TIAR, apoiaram abertamente a Grã-Bretanha, uma potência extra-regional, contra a Argentina durante a Guerra das Malvinas, em 1982 (VILLAFANE, 2005, p.16).

Na década de 1970, com o crescimento econômico, a ideia de Brasil-potência trouxe dificuldades no relacionamento com os países da região, sobretudo a Argentina. O interesse nacional preponderava sobre ideais integracionistas. Também política de industrialização por substituição de importações, pregada pela Cepal, levava a que cada país buscasse produzir internamente tudo aquilo que antes era importado, isolando as economias dos países sul-americanos. Já a década de 1980 assistiu à luta dos países latinos para sair da crise da dívida externa, numa fase em que todos poderiam estar muito mais preocupados com seus problemas internos do que com o processo de integração. Apesar disso, com a redemocratização, a possibilidade da integração regional emergiu de forma mais concreta e nessa época foram dados os primeiros passos para a construção do MERCOSUL, conforme ensina VIGEVANI (2010, p. 439).

Com a mudança operada no sistema internacional por força da queda do bloco soviético e da mundialização do capitalismo, a regionalização passou a ser mais uma necessidade que uma opção, tendo em vista o fortalecimento das nações para melhor inserção competitiva no mercado internacional. Porém, no final da década de 1980, a agenda da América Latina estava circunscrita a temas como redemocratização, dívida externa, reforma do Estado e da economia e abertura comercial. Por essa razão, Bizzozzero acredita que o fato de se encontrar nessa fase de ajuste aliado aos seus poucos recursos de poder mundial não incentivaram a região a tomar parte das decisões sobre que mudanças imprimir ao sistema (BIZZOZZERO, 2011, p. 31).

Em 1991, George Bush lançou a Iniciativa para as Américas e, em 1994, foi proposta a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), visando todo o continente americano. As respostas dos países latino-americanos foram de várias ordens: alguns a aceitavam, outros propunham um regionalismo sul-americano e outros preferiam priorizar a integração individual ao grande mercado estadunidense, como o México. Por fim, a proposta fracassou.

Na década de 1990, vários dos temas da agenda mundial foram paulatinamente sendo incorporados à agenda regional, ajudando a redefinir a integração regional como ferramenta para o posicionamento estratégico dos membros no cenário internacional. O Brasil, em especial, parece ter-se utilizado dessa ferramenta com mais efetividade, principalmente dada a sua imorredoura vontade de ser o líder regional.

No início do século XXI, diante das sucessivas crises internacionais, o Estado retomou seu papel como coordenador de políticas, visando não apenas ao crescimento econômico, mas também à inclusão social.

2.2. Objetivos propostos ao longo das diferentes fases de integração

A característica principal do processo de integração sul-americana é o destaque para a integração econômica e comercial. Por exemplo, o principal objetivo da ALALC (criada em 1960) era diminuir as tarifas alfandegárias entre os parceiros e criar uma área de livre comércio. No entanto, a rigidez dos mecanismos estabelecidos para a liberalização comercial e a instabilidade política vivida pela região no período de sua vigência impediram seu progresso. Em 1980, a ALALC foi substituída pela ALADI.

Em 1969, devido às dificuldades da ALALC, países convencidos de que a alternativa era constituir blocos sub-regionais fundaram o Pacto Andino, com o objetivo de promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico de seus membros, acelerar o crescimento mediante integração econômica, facilitar sua participação na ALALC e estabelecer condições favoráveis para a conversão desta em mercado comum. Fugindo à regra do foco na economia, em 1979, criou-se o Tribunal de Justiça da Comunidade Andina, responsável por interpretar e controlar a legalidade das normas comunitárias, assegurar sua aplicação uniforme e dirimir as controvérsias no âmbito do bloco andino.

Hoje denominado Comunidade Andina (CAN), o bloco propõe-se a avançar na direção de uma “integração integral”, que inclui, além das áreas econômica e comercial, as áreas social, de política e relações exteriores, de meio

ambiente e de gestão institucional. Foram acrescentados aos seus propósitos, por exemplo, além de temas econômicos, como a diminuição da vulnerabilidade externa e a melhora da posição dos membros no contexto econômico internacional, temas sociais como a geração de empregos, o fortalecimento da solidariedade sub-regional, a redução das diferenças no nível de desenvolvimento entre os membros e a evolução constante do nível de vida dos habitantes da sub-região. Esse aprofundamento tem por fim último a convergência com a UNASUL¹.

A ALADI (instituída em 1980) é um mecanismo mais flexível de integração, na forma de um “acordo-quadro” genérico, sob o qual os membros podem celebrar acordos entre todos os países-membros (acordos de alcance regional) ou entre alguns dos países-membros (acordos de alcance parcial), que podem abranger diferentes matérias relacionadas à integração econômica e comercial, bem como outras áreas, previstas ou não no seu tratado constitutivo. A ALADI promove a criação de uma área de preferências econômicas na região, objetivando um mercado comum latino-americano, através de três mecanismos: uma preferência tarifária regional, aplicada a produtos originários dos países-membros frente às tarifas em vigor para terceiros países; acordos de alcance regional (comuns a todos os países-membros); e acordos de alcance parcial, com a participação de dois ou mais países da área. Na estrutura jurídica da ALADI, cabem acordos sub-regionais, plurilaterais e bilaterais de integração, os quais ela apoia e fomenta a fim de que confluam progressivamente para a criação de um espaço econômico comum². No âmbito da ALADI foi assinado o Acordo de Complementação Econômica nº 18, que regulou os laços de comércio do MERCOSUL.

O objetivo primordial do MERCOSUL (criado em 1991) é a integração dos quatro Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. Por se caracterizar pelo regionalismo aberto, tem por objetivo não só o aumento do comércio intrazona,

¹ Sítio oficial da Comunidade Andina: <http://www.comunidadandina.org/quienes.htm>

² Sítio oficial da ALADI: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEBp/quienes_somosp

mas também o estímulo às trocas com terceiros países. Entre outros objetivos estão a captação de investimentos; a redução de custos financeiros nas transações comerciais; o tratamento das assimetrias por meio da constituição de fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social; a garantia, direta ou indireta, de operações de crédito contratadas por empresas de menor porte que participem de projetos de integração produtiva; o aperfeiçoamento institucional do bloco, nos campos jurídico, parlamentar e social, possibilitando a solução de controvérsias, bem como o aumento da representatividade e da transparência do processo de integração³.

Em 2000, nasce a IIRSA, um programa conjunto dos governos dos doze países da América do Sul que visa promover a integração sul-americana através da integração física desses países, com modernização da infraestrutura de transporte, energia, telecomunicações e logística, como meios indispensáveis à livre circulação de produtos, serviços e pessoas. Insere-se na chamada "era do novo regionalismo", destacando-se pelo foco na infraestrutura física da integração regional.

Como alternativa à fracassada ALCA, criou-se a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) em 2004, com o objetivo de conformar um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, mas evitando-se a duplicação e a superposição dos esforços de integração já em curso, por basear-se nas estruturas da ALADI, da CAN e do MERCOSUL. Em 2007, a CASA é substituída por um novo projeto, a UNASUL.

Rompendo a tradição comercial dos acordos anteriores, abarcando energia, infra-estrutura, segurança e cidadania, e justapondo-se aos processos de integração regional pré-existentes, nasce oficialmente a UNASUL em 2008. Tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos. Prioriza o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a criar a paz e a segurança, eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a

³ De acordo com informações do sítio do Ministério das Relações Exteriores: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>

participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. No seu âmbito, foram criados o Conselho de Defesa Sul-Americano e o Conselho de Saúde Sul-Americano visando fomentar o intercâmbio e a confiança recíproca, no primeiro caso, e fortalecer as capacidades nacionais e regionais na área de saúde, no segundo⁴.

A mudança no foco dos objetivos dos instrumentos de integração é resultante do debate quanto ao que se deve integrar. De um lado, estão os defensores de que a integração deve ocorrer no nível dos Estados; de outro, os que partilham que os povos é que devem ser integrados. Para Carrasquilla, o lento processo de integração entre os países da América Latina se explica por ter ele se realizado entre os Estados e em grande medida de costas para seus povos, o que se reflete em um importante incremento do comércio que não corresponde ao fortalecimento real do bloco como tal (CARRASQUILLA, p.2).

2.3. *Desafios enfrentados e soluções propostas para a integração futura*

De todos os desafios enfrentados durante as várias fases do processo de integração, talvez o mais recorrente seja a antinomia entre visões nacionais e visão de grupo. Falar a uma só voz, indo além da defesa dos interesses nacionais para chegar a um consenso regional, é uma qualidade que requer dos Estados sul-americanos mais confiança nos vizinhos, mais convergência nos propósitos e, também, mais disposição a aceitar um líder. Pela sua força, o Brasil sempre se ofereceu para ser esse líder, esse porta-voz, mas as circunstâncias de seu nascimento como nação e sua movimentação independente sempre foram fatores geradores de desconfiança entre os demais países e de recusa por parte daqueles que também tinham objetivos geopolíticos na região, como a Argentina.

Em um contexto de integração, essa fragmentação, que é natural, dificulta a implantação dos projetos, contribuindo para o baixo nível de institucionalização do bloco, para o diálogo mantido apenas no nível dos governos,

⁴ De acordo com informações do sítio do Ministério das Relações Exteriores: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>.

sem incluir outros setores da sociedade, e principalmente para a pouca profundidade da própria integração, que não avança muito além do nível comercial.

O Brasil, em que pese ser o eterno candidato a líder dos latino-americanos, dos sul-americanos ou dos americanos do sul, conforme a designação da época, somente passou a se considerar um deles em 1957. Segundo Seixas Corrêa, é nesse momento que ele passa a se caracterizar como país latino-americano e em desenvolvimento, como se estivesse finalmente acordando do sonho de pertencer ao universo europeu-norte-americano (*apud* VILLAFANE, 2005, p. 13). Essa não identificação histórica com a região a que de fato pertence rendeu ao Brasil a dificuldade de ser aceito pelos demais como seu representante, como o país apto a falar em seu nome e defender seus interesses perante o resto do mundo. Mesmo já passadas mais de cinco décadas do início da mudança de postura brasileira, a América do Sul ainda olha com desconfiança as pretensões do Brasil. Este, por sua vez, vem tentando diminuir as distâncias propondo uma liderança compartilhada, de modo que todos possam ter oportunidade para o exercício de política de prestígio e também de assunção de responsabilidades. Outra crítica que se faz às pretensões brasileiras se refere a sua pouca disponibilidade para custear sua liderança, financiando a aceitação de seus vizinhos, atendendo-lhes as demandas.

Ao longo de cinco décadas, vários foram os mecanismos que se criaram visando à integração. Como resultado disso, vê-se uma profusão de normas, com poucos direitos efetivamente tendo sido criados, e muitos órgãos previstos ou em funcionamento, mas que não conferiram a necessária institucionalidade ao processo integrador. A integração regional sul-americana carece de eficácia, o que só pode ser superado por meio de mais pragmatismo no momento de estabelecer objetivos e de persistência para atingi-los. Ou seja, é preciso superar a retórica e passar à ação. Nesse sentido, quanto mais pessoas para ajudar, melhor. Assim, a participação de cada vez mais setores da sociedade civil é fundamental para o aprofundamento da integração, isso envolve até mesmo a inclusão de outros setores do Estado, antes não totalmente inseridos no processo, como o Poder Judiciário.

Por fim, vale ressaltar que, ainda que existam problemas de convergência de estruturas produtivas, que devem ser solucionados, outras áreas, fora

dos setores estritamente econômicos, necessitam ser mais incluídas no processo, tais como a cooperação técnica, científica e educacional e os direitos trabalhistas e previdenciários. A ideia é que a ampliação dos pontos de contato entre as nações sul-americanas fortalecerá e impulsionará cada vez mais a integração regional.

Nesse sentido, visando diminuir a distância entre os sistemas judiciários do MERCOSUL e países associados, o Fórum de Cortes Supremas e Constitucionais do bloco procurou estabelecer mecanismos de cooperação entre os países no âmbito técnico- e acadêmico-jurídico. Como se verá nos capítulos seguintes, a fórmula encontrada para essa cooperação está em perfeita sintonia com a tradição de cooperação horizontal entre países em desenvolvimento.

III. A COOPERAÇÃO HORIZONTAL BRASILEIRA

3.1. Cooperação internacional – conceito e breve histórico

Há pouco mais de cem anos, o desenvolvimento das comunicações e dos transportes bem como o aumento da riqueza nos países desenvolvidos permitiram que estes se sensibilizassem com situações difíceis experimentadas por outros países. O envio de recursos dos contribuintes locais ao exterior começou a ganhar aceitação, se transformou e hoje é lugar comum na relação entre países.

Porém, foi somente com o fim da Segunda Guerra Mundial que se iniciaram os “programas de ajuda externa”, destinados originariamente à reconstrução dos países assolados com o conflito. Com o tempo, essa ajuda foi estendida a outros países e outras finalidades, tornando-se um instrumento da política externa dos países desenvolvidos em suas relações com os então chamados países subdesenvolvidos.

No entanto, essa ajuda não era isenta de interesses. Em muitos casos, foi considerada invasiva e um desrespeito à soberania nacional dos países recipiendários, que passaram a perceber nela um mecanismo de manipulação e de manutenção do *status quo* entre colonizadores e colonizados, ou mesmo uma forma

de neocolonialismo. Assim, ainda que os elementos materiais da ajuda (dinheiro, bens e serviços) fossem percebidos como necessários, a forma como a ajuda chegava a esses países foi questionada.

Tendo em vista esse e outros fatores, já na década de 1950 países do Terceiro Mundo se reuniram na Conferência de Bandung (Indonésia, 1955) para somarem forças e marcarem uma clara posição política anti-imperialista, o que acabou se refletindo na ajuda externa. Dentre várias reivindicações, eles almejavam deixar de ser percebidos como países que necessitavam de ajuda externa e passar a ser vistos como países com os quais os países desenvolvidos cooperavam, já que se tratava de uma relação em que ambas as partes ganhavam, ainda que se tratasse de ganhos de naturezas distintas.

A partir dessa Conferência, passou-se a utilizar a denominação países do Norte e países do Sul, referindo-se à divisão do mundo entre países ricos e industrializados e países pobres exportadores de produtos primários, em oposição à divisão Leste-Oeste imposta pela Guerra Fria, que separava áreas de influência socialista e capitalista, respectivamente. Posteriormente, a ajuda externa tradicional, dos países industrializados para os países do Terceiro Mundo, ficou conhecida como Cooperação Norte-Sul (CNS) enquanto uma nova modalidade de ajuda, a realizada entre os próprios países subdesenvolvidos, foi chamada de Cooperação Sul-Sul (CSS).

Essa separação entre as duas modalidades de cooperação tinha claros objetivos políticos, uma vez que se pretendia demonstrar que havia diferenças substanciais entre uma e outra. Tal clivagem resultou da percepção ideológica, para os países pobres ou emergentes, de que a cooperação entre países em desenvolvimento seria distinta e se pautaria em premissas mais nobres que aquelas que motivavam a cooperação que vinha dos países ricos, principalmente devido à falta de objetivos militares grandiosos, à menor disponibilidade de recursos financeiros e à percepção de que os problemas a ser resolvidos eram comuns.

Mas, afinal, o que é a cooperação internacional?

Helen Milner (1992, p.p. 467 e ss.), ao fazer a revisão da literatura sobre o tema, aponta as características observadas em iniciativas dessa natureza. Em primeiro lugar, os envolvidos buscam ajudar os outros a atingir um ou vários objetivos. Além disso, há uma expectativa de que essa ajuda lhes garanta um retorno. Por fim, cooperação não é apenas a mera ausência de competição ou de conflito. Ações unilaterais ou mesmo a inatividade são anticooperativas se não reduzem os efeitos negativos que podem causar à outra parte. Cooperação supõe, portanto, uma ação racional visando não apenas ajudar, mas também cuidando para não colocar obstáculos.

Cooperação internacional, seguindo esses parâmetros, seria a ação coordenada de dois ou mais Estados para ajustar suas políticas internas de modo a reduzir efeitos negativos sobre os parceiros, com vistas a atingir objetivos específicos, que podem ser iguais ou diferentes para cada um dos envolvidos, mas que trazem benefícios mútuos em alguma medida para todos.

Vista em sua essência, de acordo com a proposta de Milner, a cooperação internacional poderia ser implementada entre quaisquer Estados que estivessem dispostos a se ajudar mutuamente. Ocorre que, tradicionalmente, tal cooperação se materializou como transferência de recursos financeiros, bens e serviços de um Estado a outro, colocando, de um lado, um país doador próspero e com instituições fortes, não apenas capaz de fornecer ajuda, mas também único tomador de decisão sobre como a ajuda seria dada, e, de outro, um país recipiendário econômica e institucionalmente frágil, supostamente incapaz de decidir sobre seu próprio destino.

A mudança de perspectiva se deu com a tomada de consciência, por parte das nações subdesenvolvidas, de que essas relações não eram assim tão desequilibradas. Primeiro porque havia, na verdade, uma interdependência entre os países. Os países desenvolvidos precisavam das matérias-primas fornecidas pelos menos desenvolvidos para continuar seu avanço e de mercado para seus produtos. Precisavam também de seu apoio na manutenção e conquista de áreas de influência geopolítica, a exemplo da época da Guerra Fria. E mais, a ajuda externa era fator de estabilidade interna, uma vez que evitava que os países ricos fossem contaminados

pelas consequências dos problemas vividos no interior dos países pobres. Ou seja, era também uma blindagem.

Havendo, portanto, essa interrelação, não era mais possível falar apenas de uma benesse dos Estados ricos em favor dos Estados pobres, ou de um lado que dava em oposição a outro que recebia. Não era mais possível ignorar os analistas, como MORGENTHAU (1962) e os marxistas, que, sob uma perspectiva realista ou da teoria da dependência, elencavam propósitos mais pragmáticos e interesseiros na ajuda externa tradicional.

O equilíbrio, ou a horizontalidade, proporcionado pelo fato de serem países em desenvolvimento, permitiu que os países do Sul vissem em seus pares possibilidades de cooperação que se regessem por princípios de solidariedade, de não indiferença, de relações equânimes e de justiça social, que respeitassem a soberania nacional e a autodeterminação dos povos.

A cooperação sul-sul ou horizontal, portanto, é uma modalidade de cooperação que ganha um verniz ideológico na medida em que acrescenta àqueles elementos essenciais referidos no conceito dado anteriormente características que, teoricamente, somente a cooperação entre países em desenvolvimento teria. Uma delas é o interesse em atingir níveis cada vez mais altos de desenvolvimento, o que somente seria alcançado por meio de projetos de longo prazo voltados às necessidades específicas de cada nação, em oposição a projetos sem adequação à realidade dos países recebedores, mas que trariam ganhos econômicos ou geopolíticos aos países doadores.

É o amadurecimento político e econômico de países em desenvolvimento que lhes assegurara autonomia para conceber estratégias de desenvolvimento em consonância com políticas de longo prazo, concebidas a partir das necessidades específicas das sociedades envolvidas, visando a uma verdadeira cooperação para o desenvolvimento, ou seja, uma cooperação que tenha em mira promover mudanças estruturais sustentadas nos processos de desenvolvimento social e econômico das nações parceiras do país (IPEA/ABC, 2010, p.p. 9 e 10).

No entanto, em que pese a boa-vontade para tratar com as nações em situação socioeconômica teoricamente semelhante, as diferenças entre elas se tornaram cada vez mais claras à medida que saíam a campo. Além das diferenças no próprio estágio de desenvolvimento, das diferenças culturais e sociais, dos interesses nacionais divergentes, entre outras, revelaram-se obstáculos vários a uma atuação mais eficaz da cooperação horizontal, a exemplo das contingências do cenário internacional.

Dessa forma, a cooperação sul-sul, apesar de ideologicamente referida ao princípio da solidariedade entre países em desenvolvimento, também ganhou seu matiz realista, na medida em que se verificou que a destinação de recursos internos à melhoria das condições de vida de outras nações não poderia se dar sem benefícios à nação doadora.

3.2. O papel do Brasil na cooperação sul-sul

Historicamente, a cooperação sul-sul se divide em três fases. A primeira vai de 1949 a 1979, ou seja, do discurso do presidente dos Estados Unidos Harry Truman, referindo-se aos países subdesenvolvidos e colocando Estados muito díspares sob uma mesma classificação, até a segunda crise do petróleo. A segunda fase vai de 1980 a 1998 e é conhecida como fase de desmobilização, em razão da crise da dívida que absorveu os países em desenvolvimento em seus problemas domésticos. E, por último, a fase atual, que se iniciou em 1999 e é conhecida como a fase de transferência de melhores práticas, no dizer de Michele Moraes de Sá e Silva (2009, p. 40).

O Brasil, que registra casos de cooperação já na década de 1950, passou pelas fases elencadas acima. No entanto, progressivamente alterou seu status de país majoritariamente recipiendário na primeira fase, passando pela difícil situação de país em desenvolvimento fortemente atingido pela crise da dívida durante a década de 1980, e se tornando um país cujo papel ativo na cooperação está em forte expansão na fase atual, figurando entre os doadores emergentes, ao lado de China, Índia e África do Sul, por exemplo.

Com efeito, as mudanças no cenário político-institucional brasileiro a partir do fim do Regime Militar, que incluem processos como o fortalecimento dos movimentos sociais, a consolidação da democracia, a reforma constitucional, a reformulação e a consolidação de políticas sociais, bem como a maior estabilidade econômica e financeira garantiram crescente consistência e visibilidade à cooperação brasileira. Com o sucesso na implementação de suas políticas sociais, o governo passou a receber crescentes pedidos para compartilhar suas experiências e boas práticas com países parceiros, de modo que a repercussão positiva dessas políticas garantiu ao Brasil crescente reconhecimento internacional (IPEA/ABC, 2010, p. 16).

A cooperação internacional do Brasil está intimamente relacionada com a tradição diplomática brasileira e os princípios que defende, entre eles o respeito à soberania e à autodeterminação dos povos, bem como a busca de uma sociedade internacional mais justa e pacífica. Suas principais formas de cooperação são a ajuda humanitária, a concessão de bolsas de estudo a alunos estrangeiros, a contribuição a organizações internacionais e a cooperação técnica, com foco na cooperação entre países em desenvolvimento (CTPD), um conceito que o Brasil tem promovido desde 1960. Como resultado, o país não se compromete com programas que envolvem subsídios ou empréstimos concessionais, mas em programas e projetos baseados em seus avanços científicos e tecnológicos (VAZ et INOUE, 2007, p. 2).

Utilizando soluções criadas e desenvolvidas internamente em temas como agricultura, educação e segurança pública, o Brasil tem apoiado países com dificuldades semelhantes na superação de seus obstáculos ao desenvolvimento (IPEA/ABC, p. 7).

De acordo com o relatório conjunto da Agência Brasileira de Cooperação e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ABC-IPEA), o Brasil tem uma maneira bastante própria de cooperar com os países em desenvolvimento, pois não impõe condicionalidades nem visa a objetivos políticos imediatistas. Trata-se de uma cooperação especializada, descentralizada e participativa: além de transferir sua *expertise* em determinados temas, as iniciativas partem de vários segmentos do país, como instituições, órgãos e entidades públicos, universidades e organizações da

sociedade civil, e incluem os países parceiros desde a fase de negociação, para que adaptem e contextualizem as ações à realidade local.

Dentre os vários polos governamentais dos programas de cooperação brasileiros, pode-se destacar o Ministério das Relações Exteriores e sua Agência Brasileira de Cooperação (ABC); o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o Ministério do Planejamento, além de outros Ministérios importantes, tais como os da Saúde, Educação e Agricultura (VAZ et INOUE, 2007, p. 2).

Em que pese o caráter oficialmente solidário das iniciativas de cooperação horizontal brasileira, alguns analistas entendem que o país, a exemplo dos países desenvolvidos, busca realizar objetivos mais pragmáticos com a cooperação internacional. Esses objetivos podem ser políticos, como promover a ampliação da capacidade de negociação do Brasil, da América do Sul ou das demais regiões em desenvolvimento na arena multilateral; podem ser objetivos econômicos, como a expansão do comércio e da presença brasileira no mercado internacional; e podem ser também objetivos de inserção internacional, como a busca de apoio a sua candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ou seja, a cooperação sul-sul brasileira se incluiria entre os objetivos estratégicos da política externa brasileira, na busca por maior inserção internacional (AYLLÓN e LEITE, p.71).

Uma área pouco referida nos estudos sobre a cooperação internacional do Brasil é a judiciária. Como se verá, a descentralização e a autonomia administrativa dos órgãos judiciários brasileiros contribui para que as ações sejam realizadas de forma independente, sem vinculação aos outros órgãos judiciários nacionais. Isso gera, por conseguinte, dispersão e deficiência de informações quanto ao que efetivamente se tem feito nessa área. A seguir, será apresentado o trabalho do Supremo Tribunal Federal para intensificar as relações entre os operadores do direito no âmbito do MERCOSUL e países associados.

IV. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ÁREA JUDICIÁRIA – O CASO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

4.1. O Poder Judiciário e as relações internacionais

De acordo com o art. 2º da Constituição Federal, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Funções distintas da República, conforme teoria setecentista de Montesquieu, a existência de três “poderes” visa garantir que o poder estatal seja exercido por vários atores, evitando abusos de um contra os outros.

Quando se fala em relações internacionais, no entanto, o ator central é o Poder Executivo como representante do Estado. A partir da segunda metade do século XX, essa proeminência do Estado-Executivo diminuiu paulatinamente com a inclusão de outros atores na cena internacional, como as corporações multinacionais, as organizações internacionais e as não-governamentais, os grupos religiosos, a mídia, os indivíduos. Mas também os outros dois poderes estatais, o Legislativo e o Judiciário, têm pouco a pouco conquistado mais espaço, o primeiro certamente ainda mais que o segundo.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão de cúpula do Poder Judiciário, e a ele compete, precipuamente, a guarda da Constituição, conforme definido no seu art. 102. O Poder Judiciário brasileiro compreende, além do STF, os seguintes órgãos: Conselho Nacional de Justiça; Superior Tribunal de Justiça; Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunais Regionais do Trabalho e Juízes do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunais Regionais Eleitorais e Juízes Eleitorais; Superior Tribunal Militar; Tribunais e Juízes Militares; e Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (art. 92).

Apesar de o Poder Judiciário ser equivalente aos seus pares, a junção das doutrinas da harmonia entre os poderes e da repartição de competências deixava o Judiciário silente, crendo que somente deveria se manifestar caso fosse provocado (princípio da inércia). Essa tradição manteve o Judiciário fora da agenda dos formuladores de política externa por longo período. Certamente por essa razão, a

política externa dos países apenas traçava planos para o Judiciário quando instrumentais para atingir outros objetivos, como a segurança jurídica dos negócios ou a garantia dos direitos humanos. A diplomacia tradicional não se ocupava das questões envolvendo a administração da justiça, que sempre foi considerado um problema interno dos países.

Ocorre que a ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial vem alterando essa configuração. A criação de Cortes supranacionais, como a Corte Internacional de Justiça, o Tribunal Penal Internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e outras semelhantes, não apenas deram destaque à função judicante no plano internacional como também expuseram os operadores do direito a contatos mais intensos com seus pares de outras nações.

Fala-se hoje em *fertilização cruzada*, que é a crescente troca de informações e experiências sobre como cada país lida com desafios que, em grande parte, se tornaram universais. Fala-se também em *diplomacia judicial*, que é a maneira como essas trocas estão acontecendo, isto é, pelo contato direto entre os operadores do direito, e não apenas pelo conhecimento remoto de grandes mestres, como se fazia no passado. O Supremo Tribunal Federal, como órgão de cúpula do Poder Judiciário de uma das maiores democracias do mundo, não poderia manter-se por muito tempo alijado dessa nova maneira de pensar a justiça. Por isso se engajou em um progressivo ativismo nessa nova seara aberta à magistratura.

Como se disse, para cumprir bem a sua missão de julgar conflitos entre os jurisdicionados, o Poder Judiciário somente atua quando demandado pelas partes envolvidas. Pode-se dizer que a qualidade distintiva desse Poder enquanto na sua função jurisdicional foi por muito tempo um atributo também de sua atuação administrativa. Ou seja, enquanto instituição prioritariamente incumbida de resolver querelas entre os nacionais e somente quando demandada, a Justiça era voltada para si mesma. Tanto mais porque, ao longo da vida republicana brasileira, vários foram os momentos em que o Poder Judiciário sequer teve garantias para funcionar de forma independente, sendo constantemente ameaçado pelos governos de plantão.

A redemocratização tem proporcionado ao Judiciário não apenas a garantia de funcionamento regular e livre da ingerência dos outros poderes, mas

também autonomia administrativa e financeira (art. 99 da Constituição), que permite não apenas a realização das reformas que já são necessárias, mas também o planejamento de longo prazo, com foco em objetivos autoformulados.

O fato de ser um poder equivalente aos demais e de gozar de autonomia financeira não significa, no entanto, que o Judiciário receba uma grande parcela dos recursos públicos para levar a cabo a sua missão. De acordo com o relatório *Justiça em Números 2010*, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, ao Poder Judiciário brasileiro como um todo é destinado apenas 1,12% do PIB, ou pouco mais de R\$ 41 bilhões, o que equivale a tão-somente R\$ 212,00 por habitante. No entanto, 43,6% desse montante são devolvidos aos cofres públicos na forma de recolhimentos com custas processuais, execuções fiscais, imposto *causa mortis* nos inventários e arrolamentos, execução de penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho, execuções previdenciárias e arrecadação de imposto de renda. Em sendo assim, o Poder Judiciário custa ao Brasil apenas 0,63% do PIB.

A abertura democrática, as garantias constitucionais, as reformas implementadas, isto é, a segurança institucional de que hoje goza o Judiciário, têm permitido que ele acompanhe as mudanças que vem acontecendo no mundo, não apenas como observador dos passos dados pelos demais atores internacionais, mas também como colaborador da política externa do próprio país. Esse papel ativo, em que pese ser apenas principiante, é fundamental para o estreitamento de laços na área judiciária.

Logicamente, o protagonismo brasileiro na Justiça Eleitoral⁵, que tem sido objeto de várias ações de cooperação internacional, e outros que possa haver nos outros âmbitos da Justiça no país não serão comentados aqui, uma vez que se trata de estudo relativo ao Supremo Tribunal Federal e que uma pesquisa sobre a cooperação internacional do Judiciário brasileiro como um todo demandaria mais esforço do que é possível para o presente estudo. Entretanto, para fins de esclarecimento, vale dizer que o STF não exerce qualquer ingerência na área administrativa nem é superior

⁵ Votação eletrônica coloca o país na vanguarda eleitoral: <http://www.tse.jus.br/institucional/a-justica-eleitoral>.

hierárquico de nenhum dos demais Tribunais brasileiros. Seu papel superior é apenas no âmbito jurisdicional, por meio do qual emite decisões irrecorríveis ou finais. Assim, qualquer Tribunal brasileiro tem liberdade para associar-se com instituições estrangeiras a fim de alcançar interesses comuns, do que é exemplo o Superior Tribunal de Justiça⁶, que tem sua própria agenda internacional. Até mesmo órgãos como a Defensoria Pública⁷, que não faz parte do Judiciário, mas é um dos órgãos essenciais ao funcionamento da justiça (art. 133), já desenvolvem seus próprios programas de cooperação com homólogos estrangeiros.

4.2. A Assessoria de Assuntos Internacionais do Supremo Tribunal Federal

No caso do Supremo Tribunal Federal, a primeira década do século XXI foi marcada por um ativismo incomparável em outras épocas. Ministros com alto perfil internacional deixaram como marcas de sua passagem na presidência do órgão várias iniciativas bilaterais e multilaterais de aproximação e diálogo com seus pares no exterior. Frisem-se, especialmente, as ações voltadas ao fortalecimento de foros multilaterais e processos de integração encabeçados pela política externa do Poder Executivo.

Atento às novas configurações políticas e econômicas, o STF expandiu sua atuação para além dos diálogos eventuais entre magistrados e aderiu à ideia dos diálogos institucionais dentro dos blocos regionais. Como resultado, além de buscar conhecer o Poder Judiciário dos diversos continentes, sediou vários Encontros de Cortes Supremas do MERCOSUL, realizou programa de intercâmbio com Tribunais Supremos e Constitucionais do BRICS e, inclusive, foi anfitrião do Congresso Mundial de Justiça Constitucional, trazendo para o Brasil representantes dos Judiciários de mais de cem países.

⁶ Página web da área de Relações Internacionais do Superior Tribunal de Justiça: http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=710.

⁷ A Defensoria Pública da União envia um defensor público por ano para o projeto “Apoio ao Fortalecimento do Setor de Justiça de Timor-Leste”: <http://www.dpu.gov.br/internacional/index.php/cooperacao/internacional/outros>.

Essa crescente ampliação das tarefas de cunho internacional do STF obviamente passou a se refletir na organização do trabalho dentro do próprio órgão. A importância da área internacional foi registrada nas alterações à estrutura do Tribunal nos últimos anos. A primeira unidade a quem competiu, formalmente, o assessoramento do Presidente do STF nos assuntos internacionais foi a Assessoria de Cerimonial. Após participar do primeiro Encontro de Cortes Supremas do MERCOSUL, em 2003, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, em nome do Presidente do STF à época, propôs que o Encontro ocorresse anualmente e que o próximo tivesse lugar em Brasília. Assim, tendo a organização do evento em vista, criou-se a Assessoria de Cerimonial, prevendo, entre suas atribuições, o assessoramento do Presidente do STF nos assuntos internacionais (v. Ato Regulamentar nº 1, de 25 de junho de 2004⁸, e Resolução nº 292, de 1º de julho de 2004⁹).

Foi com o Ato Regulamentar nº 4, de 19 de dezembro de 2006¹⁰, que se criou a Assessoria de Assuntos Internacionais (AIN), unidade de assistência direta e imediata ao Presidente do Tribunal, com atribuições próprias. Desde então, os serviços realizados pela Assessoria Internacional têm progressivamente se ampliado, importando destacar, neste estudo: a) a promoção da diplomacia judicial, facilitando a interlocução do STF com as demais Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais, e com instituições multilaterais; e b) a organização e o gerenciamento de intercâmbios de estudantes, servidores e magistrados no âmbito dos acordos de cooperação firmados pelo STF. Para garantir que o STF se mantenha alinhado à política externa oficial, desde a criação da Assessoria Internacional, os Ministros-Presidentes têm sucessivamente indicado para chefiá-las diplomatas de carreira.

⁸ Ato Regulamentar nº 1, de 25/6/2004, que altera dispositivos do Regulamento da Secretaria. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/atoNormativo/verAtoNormativo.asp?documento=884>.

⁹ Resolução nº 292, de 1º/7/2004, que promove ajuste redacional em dispositivos do Regulamento da Secretaria. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/atoNormativo/verAtoNormativo.asp?documento=885>.

¹⁰ Ato Regulamentar nº 4, de 19/12/2006, que altera dispositivos do Regulamento da Secretaria. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/atoNormativo/verAtoNormativo.asp?documento=1102>.

4.3. Diplomacia judicial

Tradicionalmente, o Direito é visto como criação de uma comunidade específica, delimitado pelas fronteiras do Estado dentro do qual será aplicado. A estreita relação entre o Direito e o Estado é inequívoca. Enquanto este se compõe de povo, território e soberania, o Direito é a concretização da soberania do Estado sobre uma determinada população, no âmbito de um dado território. Assim, a concepção clássica do Direito implica a pressuposição de que ele foi criado por uma coletividade para regular as relações entre seus membros e que aquilo que envolve os membros de outras coletividades deve ficar restrito a um ramo específico, o Direito Internacional, que abrange regras de aplicação a todos os países, ainda que dependente de seu consentimento.

A globalização tem alterado esse enfoque nacionalista do Direito. Obviamente, os legisladores continuam sendo a autoridade legitimada a criar o Direito pátrio, mas os juízes, como intérpretes e aplicadores da lei aos casos concretos, cada vez mais recorrem às ordens jurídicas estrangeiras para inspirar ou fundamentar suas decisões. Mais ainda, se antes já era comum o recurso às grandes matrizes do direito ocidental por meio do estudo da doutrina e jurisprudência europeia ou estadunidense, hoje os avanços dos meios de comunicação e de transportes permitem o contato direto e intenso entre os aplicadores do Direito, que dialogam entre si nos mais diversos fóruns judiciais internacionais.

Embora para o senso comum ainda vivamos de acordo com as normas jurídicas internas, o fato é que o direito é um bem intercambiável permeável às influências estrangeiras e passível de servir à formulação da ordem jurídica em outros países. A necessidade de regular a circulação de pessoas, bens, capital e informação entre os países somada à expansão dos direitos fundamentais torna o direito um bem insuscetível de apropriação por um único Estado (ALLARD, 2005, p. 7). À medida que o direito evolui em dada sociedade, é o mundo quem se beneficia, pois todas as demais sociedades podem, se assim o quiserem, adotar a nova tecnologia jurídica. No caso dos blocos econômicos, esse diálogo se aprofunda, dada a necessidade de harmonizar as ordens jurídicas vizinhas, em especial quando o direito supranacional é imperfeito.

Para que haja integração, é necessário que as sociedades que desejam partilhar de uma vida em comum decidam quais serão as regras que vigorarão entre seus membros e quais as instituições que terão poder para vincular as ações das pessoas físicas e jurídicas dentro daquela nova conformação social. As sociedades, por meio de seus representantes eleitos, discutirão o conteúdo das normas em abstrato, decidirão suas leis e instituições. O conteúdo dessa nova regulamentação comunitária é o campo próprio da ciência jurídica, no sentido de conformar os novos textos legais a princípios jurídicos em vigor. Para o internacionalista, como estudioso das relações entre os Estados, ou entre pessoas jurídicas de direito internacional, não é a profundidade da teoria jurídica o mais importante, e sim a qualidade e as consequências das interrelações entre esses Estados que estão em processo de harmonização.

Com relação à convergência entre os Poderes Judiciários do MERCOSUL, importa saber de que forma essa convergência se dá, se por meio de um tratado que determine novos procedimentos, comuns para todos, para igualar o fazer judiciário dos signatários ou pela concertação lenta e cautelosa entre os representantes dos órgãos judiciários de cada país, reforçando os pontos em comum, respeitando as diferenças e dialogando para alcançar maiores níveis de similaridade entre os procedimentos e o conteúdo das decisões.

Para os altos magistrados que participam de um Encontro de Cortes Supremas, envoltos como estão no dia a dia de seu labor jurídico, importa como o vizinho tem solucionado determinadas controvérsias jurídicas ou como faz para ampliar e melhorar a prestação jurisdicional com o limitado orçamento de que dispõe. Para o internacionalista, importa saber em que contexto é possível a intensificação da comunicação entre os Judiciários, que atores estão protagonizando essa aproximação, qual a qualidade e frequência dos contatos, quais são os objetivos dos encontros e os limites negociadores de cada membro, quais as consequências concretas desses contatos e que benefícios eles trouxeram às sociedades envolvidas.

De acordo com LAMA, *“la Diplomacia ha sido considerada esencialmente como la técnica y el arte de conducir las relaciones entre los estados y de éstos con otros sujetos de Derecho Internacional por medio de las*

negociaciones, en función de sus políticas exteriores. El objeto de la Diplomacia es pues, el método a través del cual son conducidas las negociaciones, y no el contenido mismo de éstas” (2005, p. 1). Para caracterizar as relações que estão se desenvolvendo entre os diversos Poderes Judiciários, tem-se utilizado a expressão “diplomacia judicial” (MAGALHÃES, 2011).

Segundo LAMA, o contato pessoal é elemento indispensável nas relações entre os Estados (2005, p. 10). Assim, do mesmo modo que na diplomacia tradicional, na diplomacia judicial a presença física dos interlocutores gera confiança e facilita o desenvolvimento de relações fluidas entre os magistrados e a cooperação entre suas instituições.

Cabe mencionar as seguintes iniciativas de maior conexão da Suprema Corte brasileira com seus pares no estrangeiro, quais sejam: a Conferência das Jurisdições Constitucionais dos Países de Língua Portuguesa, no âmbito da CPLP (cujos representantes se encontram bianualmente), o Programa de Intercâmbio entre Cortes Supremas dos BRICS (cuja primeira edição ocorreu em 2010), a participação na Comissão Europeia para a Democracia através do Direito ou Comissão de Veneza (que proporcionou ao Brasil a oportunidade de sediar a II Conferência Mundial sobre Justiça Constitucional em 2011 e cujo Conselho será integrado no biênio que se inicia pelo ministro Gilmar Mendes), entre outras ações bilaterais e multilaterais.

Dentre as iniciativas de diplomacia judicial do STF, a que demanda constante manutenção é o Fórum Permanente de Cortes Supremas e Tribunais Constitucionais dos Países do MERCOSUL e Associados, institucionalizado durante o II Encontro de Cortes Supremas do MERCOSUL e Associados, em Brasília, em 2004.

Os Encontros de Cortes Supremas ocorrem anualmente desde 2003, e já se realizaram nove edições. O primeiro encontro se deu a convite da Secretaria Técnica do MERCOSUL, que apenas solicitou a presença dos Estados Partes do bloco, com o objetivo de dar oportunidade para a *“criação de âmbitos de discussão entre tribunais e associações de classe da magistratura sobre a participação do Poder Judiciário de cada Estado Parte no processo de integração, com vistas à aplicação das normas do MERCOSUL, à cooperação judiciária e à harmonização da legislação dos Estados Partes”* (FÓRUM, p. 15).

Por iniciativa da Ministra Ellen Gracie, em nome do então presidente da Corte o Ministro Nelson Jobim, foi proposta a realização anual do referido encontro e que o seguinte ocorresse em Brasília. Atualmente, Brasília é a sede do Fórum de Cortes Supremas e o STF, a sua secretaria permanente.

Descolando-se um pouco do que foi originalmente pensado, o Fórum adotou perspectiva própria e assumiu o compromisso de contribuir para a evolução institucional do processo de integração e para o fortalecimento e aperfeiçoamento jurídico do bloco. Entre suas finalidades estão: promover a cooperação dos Tribunais e das Cortes Supremas dos Estados Partes e Associados; participar de atividades que repercutam na melhoria e no desenvolvimento do ordenamento jurídico do MERCOSUL; manter intercâmbio com Cortes Supremas e Constitucionais de outros Estados e com tribunais de blocos econômicos regionais ou organizações supranacionais; compartilhar informações sobre decisões jurisdicionais que contemplem normativa do MERCOSUL; estimular o estudo, a pesquisa e a disseminação do ordenamento jurídico do MERCOSUL; e realizar e apoiar atividades culturais e científicas na área jurídica, notadamente na área do direito internacional e da integração¹¹.

Para os encontros anuais, são convidadas as Cortes Supremas e Constitucionais da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, visando fortalecer as relações entre as nações ibero-americanas. No último encontro, realizado em 2011 no Equador, o México compareceu como observador. Os Encontros são oportunidades para que os magistrados discutam temas atuais, de relevância para a justiça. Em Quito, por exemplo, o assunto em debate foi “Os desafios da reforma judicial nos países membros e associados do MERCOSUL”¹².

Além dos Encontros anuais, o Fórum já implantou dois bancos de jurisprudência, com decisões constitucionais dos países mencionados e com decisões

¹¹ Cf. art. 1º do Regimento Interno do Fórum de Cortes Supremas do MERCOSUL e Associados. Disponível em: <http://www.cortesmercosul.jus.br/forum/cms/verTexto.asp?pagina=apresentacao>.

¹² Notícia no Portal Internacional do STF, intitulada “STF participa do IX Encontro de Cortes Supremas no Equador”, de 22/11/2011. Disponível em: http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesClipping.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=194302.

referentes a normativas do MERCOSUL¹³; dois programas de intercâmbio jurídico e um informe mensal de jurisprudência constitucional. Por ser o STF a secretaria permanente do Fórum, a Assessoria Internacional, com a ajuda de área de Tecnologia da Informação, mantém a página do Fórum (cortesmercosul.jus.br) e edita o Informe *MercoJur*, um informativo sobre a recente jurisprudência constitucional dos países do MERCOSUL.

Todas as ações na área da diplomacia judicial do STF estão disponibilizadas para conhecimento do público em geral por meio do Portal Internacional¹⁴. Essa página na internet é dedicada à agenda internacional do STF, que divulga suas iniciativas com provável repercussão no exterior, promove as ações de cooperação internacional, reúne em um só espaço acesso aos bancos de jurisprudência internacional dos quais o STF faz parte e, adicionalmente, coleta informações sobre os sistemas constitucionais estrangeiros veiculados nos meios de comunicação. O Portal Internacional conta com versões em português, visando ao público lusófono, em espanhol e em inglês e incluirá, em breve, um glossário jurídico nos três idiomas, de modo a facilitar a compreensão dos institutos jurídicos brasileiros pelo público estrangeiro, tendo sempre em vista a tradição da cooperação internacional brasileira, majoritariamente realizada por meio de transferência de boas práticas.

4.4. Programas de intercâmbio

Um dos melhores caminhos para intensificar relações entre os Judiciários é compartilhar experiências. Por essa razão, foram criados dois programas de intercâmbio jurídico no âmbito do Fórum de Cortes Supremas e Constitucionais do MERCOSUL, que já mobilizaram 65 pessoas desde 2009.

¹³ Bancos de jurisprudência disponíveis no site do Fórum de Cortes Supremas do Mercosul e Associados, por meio do endereço: <http://www.cortesmercosul.jus.br/forum/cms/verTexto.asp?pagina=jurisprudenciaMercosul>.

¹⁴ O Portal Internacional, além de poder ser acessado a partir do Portal Clássico do STF, possui ainda um endereço eletrônico de fácil memorização: <http://www.stf.jus.br/internacional>.

Trata-se o primeiro de um programa de intercâmbio acadêmico jurídico-cultural, denominado Programa Teixeira de Freitas, que visa ao fomento de um diálogo regional acadêmico entre os países envolvidos, por meio da mobilidade de estudantes de graduação e pós-graduação, professores e pesquisadores no campo do Direito. Desde 2009, foram recebidos 25 estudantes estrangeiros, dos quais treze argentinos, oito chilenos e quatro paraguaios. Foram enviados, por meio do mesmo programa, seis estudantes brasileiros ao Chile, que estagiaram pelo período de duas a quatro semanas na Corte Suprema daquele país. Ressalve-se que a Corte receptora é responsável pela atração dos estudantes e pelo perfil do seu próprio programa de intercâmbio, cabendo ao estudante a seleção do país a estudar.

Até o momento, foi possível realizar o intercâmbio apenas com graduandos, que, além de cursar um semestre letivo na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UNB pela manhã, fazem o estágio profissional no período da tarde no STF. Durante quatro meses, os intercambistas têm a oportunidade de vivenciar a realidade da Suprema Corte brasileira. O diferencial deste programa de intercâmbio é justamente a experiência profissional na Corte Suprema ou Constitucional estrangeira, uma vez que programas de intercâmbio estudantil já são comuns em toda a região.

O estágio não é remunerado, mas como forma de auxílio financeiro, o STF criou o Programa Host Family, por meio do qual servidores do Tribunal se oferecem para receber os estudantes em suas casas, proporcionando-lhes alojamento, alimentação e contato direto com realidade da vida cotidiana dos brasileiros. Em troca, o STF recompensa esses servidores com pontuação diferenciada no processo seletivo para intercâmbio de servidores judiciais. Essa experiência mais próxima com famílias brasileiras atende ao caráter cultural do programa de intercâmbio, que não apenas informa o futuro profissional sobre o sistema jurídico brasileiro, mas também favorece a criação de laços de amizade e a ampliação do conhecimento mútuo entre as sociedades mercosulinas.

O Brasil lançou-se na iniciativa, recebendo os primeiros estrangeiros, ainda que sem experiência e sem um roteiro claro sobre o que fazer. Com o auxílio dos primeiros participantes, o projeto se solidificou. Durante os quatro meses de

permanência no Brasil, eles têm a oportunidade de conhecer com relativa profundidade não apenas em teoria a estrutura do Judiciário brasileiro, mas também na prática. Brasília tem a peculiaridade de sediar a Justiça em todas as suas instâncias e em todos os ramos, além dos órgãos essenciais à Justiça, como Ministério Público e Defensoria Pública, assim como os órgãos do Executivo e Legislativo.

Logicamente, o Supremo Tribunal Federal é o principal objeto de estudo dos intercambistas, tanto do ponto de vista jurídico como administrativo. No âmbito jurisdicional, os participantes são acompanhados por servidores da casa com experiência no assunto, que apresentam a evolução do sistema jurídico brasileiro e promovem o estudo aprofundado de decisões emblemáticas; aprendem sobre valores caros ao STF, como transparência e acessibilidade, que orientam a publicidade das informações e a busca constante por facilitar que todos os cidadãos brasileiros possam, de qualquer lugar do país, demandar o STF e conhecer suas decisões; conhecem o banco de jurisprudência da Corte e aprendem como localizar as decisões de que necessitam; participam de debates envolvendo jurisprudência comparada; praticam a correlação de institutos por meio de tradução de decisões; e, por fim, fazem estágios em gabinetes de ministros e principais unidades componentes da área-fim do tribunal.

No âmbito administrativo, aprendem sobre sua autonomia financeira e gerencial, verificam *in loco* as instalações, que abrigam um fluxo de mais de 2.500 trabalhadores por dia; a existência de programas institucionais diversos, como os de qualidade de vida no trabalho, de atendimento médico, odontológico, fisioterapêutico e psicossocial dentro e fora das dependências do órgão, de acessibilidade para os trabalhadores portadores de necessidades especiais, de reinserção social de presos, que trabalham no próprio STF, e de atendimento aos questionamentos e queixas dos jurisdicionados; a TV e Rádio Justiça, canais de comunicação dedicados ao Poder Judiciário pioneiros no mundo, que funcionam em suas dependências e têm, entre outras atribuições, a missão de levar aos cidadãos as sessões de julgamento do STF ao vivo e sem cortes; o avanço de sua área de Tecnologia da Informação, que desenvolve soluções que tanto permitiram uma gestão interna de processos físicos

cada vez mais ágil como tornaram algumas classes processuais totalmente eletrônicas.

O segundo programa de intercâmbio, chamado Joaquim Nabuco, se dá entre magistrados e servidores judiciais. Trata-se de uma visita profissional, necessariamente mais curta e mais intensa que o intercâmbio de estudantes, pois o profissional tem apenas de duas a quatro semanas para apreender todo o conteúdo repassado aos estudantes e, ainda, se for o caso, concentrar-se em uma área de seu interesse em particular, de modo a levar conhecimentos aplicáveis ao seu local de trabalho.

Desde 2009, foram recebidos dezenove intercambistas no Programa Joaquim Nabuco, sendo um juiz boliviano, dois equatorianos, três paraguaios e três uruguaios, além de um servidor uruguaio e nove chilenos. A primeira experiência de envio de servidores do STF se deu no primeiro semestre de 2011. Até o momento, foram enviados quinze servidores para o Tribunal Constitucional e Corte Suprema do Chile e Cortes Supremas do Paraguai e Uruguai¹⁵.

Como afirmado antes, ao contrário dos demais países da região, os demais tribunais que compõem o Judiciário brasileiro são independentes da sua Corte Suprema. Assim, quando se fala em programa de intercâmbio de magistrados entre Cortes Supremas do MERCOSUL, se incluem apenas os Ministros do STF, no caso do Brasil, e todos os magistrados, no caso dos demais países. Não houve, até o momento, nenhum caso de envio de ministros das Cortes Supremas para participar do intercâmbio. Assim, a princípio, o STF apenas receberá juízes de outros países.

No STF, o intercambista conta com uma sala exclusiva, de responsabilidade da Assessoria de Assuntos Internacionais, equipada com computadores com acesso à intranet e internet, telefone e e-mail corporativo, bem como dispõe do acompanhamento constante de um servidor e dois estagiários nacionais que auxiliam na execução das atividades do programa conforme definido pela Assessoria, além da participação eventual de outros servidores da AIN na parte

¹⁵ Notícia veiculada no informe MercoJur, edição de novembro de 2011, intitulado “Programas de intercâmbio acadêmico e profissional já mobilizaram 65 pessoas”. Disponível em: <http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalFoco&idConteudo=193777>

administrativa da execução do programa e de outros servidores do Tribunal que atuam como palestrantes ou debatedores em eventos sobre temas específicos.

A partir da experiência piloto do Brasil, outras Cortes agora passam a delinear seus próprios programas de intercâmbio e, para os próximos anos, não apenas receberão brasileiros como começarão a implementar o intercâmbio com estudantes, servidores e magistrados dos demais países.

Em que pese a demanda pelos serviços da AIN ter se expandido consideravelmente em razão dos projetos mencionados, não foi realizada nenhuma medição para aferir o quanto o STF tem investido nesses programas, ou mesmo na sua atuação internacional em geral, uma vez que não há destinação de recursos para esse fim específico. De qualquer modo, conforme a leitura dos relatórios do ABC-IPEA e do Ministério das Relações Exteriores, é rara a inclusão das ações de cooperação internacional prestadas pelos órgãos do Poder Judiciário, à exceção da Justiça Eleitoral, quer por desconhecimento dos programas existentes, quer pelo fato de que outras instituições como Faculdades de Direito, Defensoria Pública e Ministério Público (que não compõem o Judiciário) também atuem na área jurídica.

V. CONCLUSÃO

É possível afirmar, portanto, que, apesar de recentes e pouco conhecidas pela sociedade brasileira, as atividades desenvolvidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito internacional, se enquadram na definição antes mencionada de cooperação internacional, uma vez que se trata de ação coordenada de dois ou mais Estados para ajustar suas políticas internas com vistas a atingir objetivos específicos, que podem ser iguais ou diferentes para cada um dos envolvidos, mas que trazem benefícios mútuos em alguma medida para todos.

É inegável que o maior beneficiário das iniciativas internacionais do Supremo Tribunal Federal é a própria política externa brasileira, que ganha um parceiro interno que, além de seguir os caminhos abertos pela diplomacia tradicional, reiterando sua fidelidade aos valores democráticos, ao Estado de Direito e sua

vocação para a solução pacífica das controvérsias, é essencial para o processo de desenvolvimento de uma base jurídica compartilhada.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal também tem ganhado ao atualizar sua percepção do papel a ser desempenhado pelo sistema jurídico em um mundo cada vez mais globalizado. Ganha ao compartilhar seus valores no âmbito jurídico para além de suas fronteiras e ao receber a influência dos vizinhos, contribuindo para que a região construa maior segurança jurídica e previsibilidade em relações de qualquer natureza, sejam pessoais, comerciais, econômicas, institucionais ou outras.

Também ganha ao conhecer o que se passa no seu entorno e ser exposto a formas distintas de solução de problemas semelhantes por países que têm um passado e uma raiz cultural comum, exposição esta que facilita a aquisição de maior capital científico na área jurídica. Ganha, mais ainda, destruindo barreiras e derrubando muros que porventura ainda possam existir, contribuindo, assim, para avançar a área jurisdicional dos países envolvidos e, no caso, do MERCOSUL, para facilitar a integração regional por meio da harmonização de suas instituições judiciárias.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLARD, Julie et GARAPON, Antoine. *Os juízes na mundialização: a nova revolução do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.
- AYLLÓN, Bruno et LEITE, Iara. *La Cooperación Sur-Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior*. In: Bruno Ayllón e Javier Surasky (coords): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*. Madri: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, 2010, pp. 69-101.
- BIZZOZERO, Lincoln. “América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada.” *Rev. Bras. Polít. Int.* 54 (1): 29-43 [2011].
- BRASIL – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2010*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2010.
- BRASIL – FÓRUM DE CORTES SUPREMAS. *Encontros de Cortes Supremas: desafios e perspectivas no processo de integração do MERCOSUL*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007.
- BRASIL – IPEA/ABC. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: Ipea, ABC, 2010.
- BRASIL – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *South-South Cooperation Projects carried out by Brazil*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2007.
- CARRASQUILLA, Ricardo Schembri. Teoría Jurídica de la integración latinoamericana. Parlamento Latinoamericano, s/d. Disponível em: <http://www.parlatino.org/mpdf/articulos_pdf.php?noticiaid=61>. Acessado em 25/02/2012.
- CERVO, A. L. e BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- LAMA, Manuel Morales. *Diplomacia Contemporánea: teoría y práctica para el ejercicio profesional*. 7. ed. ampl. e atual. Santo Domingo: Fundación Antonio M. Lama, 2005.
- MAGALHÃES, João Batista do Nascimento. “Diplomacia judicial no Brasil e no mundo”. *Revista Política Externa*. Vol. 20. N. 1. Jun/jul/ago 2011.
- MILNER, Helen. *Review: International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses*. *World Politics*, 1992, v.44, n.3, abr., pp. 466-496.
- MORAIS DE SÁ E SILVA, Michelle. *South-South Cooperation: past and present conceptualization and practice*. In: Lisa Chisholm e Gita Steiner- Khamsi (Eds.). *South-South Cooperation in Education and Development*. Nueva York: Teachers College Press, 2009.
- MORGENTHAU, Hans. *A political theory of foreign aid*. *The American Political Science Review*, v.56, n.2 (Jun/1962), pp. 301-309

- OLIVEIRA, Maria Ângela Jardim de Santa Cruz. *A diplomacia judiciária brasileira no âmbito do Mercosul*. (Revista) Direito Público, Ano IV, nº 15, jan-fev-mar de 2007.
- VAZ, Alcides Costa et INOUE, Cristina Yumie Aoki. *Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case*. IDRC, 2007.
- VIDIGAL, Carlos Eduardo. *A integração sul-americana como um projeto brasileiro – de Uruguaiana às Malvinas*. Disponível em: <[http://www.funag.gov.br/images/stories/PDF/Carlos_Eduardo_Vidigal - A integracao sul-americana como um projeto brasileiro - de Uruguaiana s Malvinas.pdf](http://www.funag.gov.br/images/stories/PDF/Carlos_Eduardo_Vidigal_-_A_integracao_sul-americana_como_um_projeto_brasileiro_-_de_Uruguaiana_s_Malvinas.pdf)>. Acessado em 11/11/2011.
- VIGEVANI, Tulio et RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. “Pensamento Brasileiro e Integração Regional”. *Contexto Internacional* – vol. 32, n. 2, julho/dezembro 2010.
- VILLAFANE SANTOS, L. C. “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”. *Rev. Bras. Polít. Int.* 48 (2): 185-204 [2005].